Nations Unies S/2012/45



Conseil de sécurité

Distr. générale
19 janvier 2012
Français
Original : anglais

Lettre datée du 18 janvier 2012, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Vous vous souviendrez que, lors du débat public sur la piraterie dans le golfe de Guinée organisé le 19 octobre 2011 par le Conseil de sécurité, j'avais fait part de mon intention d'envoyer dans le golfe de Guinée une mission chargée d'évaluer la menace que représente la piraterie dans cette région, de faire l'inventaire des moyens existants aux niveaux national et régional pour y assurer la sûreté et la sécurité maritimes, et de formuler des recommandations sur les mesures que l'ONU pourrait envisager de prendre. J'avais en outre indiqué que je veillerais à présenter le rapport de cette mission au Conseil dès que je le recevrais. Aussi ai-je l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport que la mission m'a remis à l'issue de ses travaux (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon

12-20809 (F) 200112 200112



Rapport de la mission d'évaluation des Nations Unies sur la piraterie dans le golfe de Guinée (7-24 novembre 2011)

I. Introduction

1. Dans une demande adressée au Secrétaire général le 27 juillet 2011, le Président de la République du Bénin, Boni Yayi, a sollicité le concours de la communauté internationale pour lutter contre la piraterie sévissant dans son pays et dans le golfe de Guinée. Mettant en évidence les répercussions négatives que la piraterie et le trafic de drogues ont sur l'économie du Bénin, Boni Yayi demandait à l'ONU d'envisager la mise en place pour le golfe de Guinée d'un dispositif de lutte contre la piraterie similaire à celui instauré pour les eaux situées au large de la Somalie. En réponse à cette demande, le Secrétaire général a décidé de déployer une mission pluridisciplinaire chargée d'évaluer la menace que représente la piraterie dans le golfe de Guinée et de formuler des recommandations sur les mesures que l'ONU et la communauté internationale dans son ensemble pourraient envisager de mettre en œuvre pour lutter efficacement contre les dangers posés par cette menace. Il convient de rappeler que le Président Yayi s'était déjà adressé à l'ONU le 9 juin 2009 pour demander que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) aide le Bénin à élaborer un programme national intégré de lutte contre le trafic de drogues et la criminalité organisée dans le pays.

2. Dans le sillage de la demande adressée au Secrétaire général par le Président béninois, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, Lynn Pascoe, a fait un exposé au Conseil de sécurité le 23 août 2011 sur la question de la piraterie dans le golfe de Guinée et annoncé que le Secrétaire général comptait envoyer une mission d'évaluation dans la région. Par la suite, par une déclaration à la presse faite le 31 août par le Président du Conseil de sécurité, les membres du Conseil se sont inquiétés de la menace croissante que représentait la piraterie dans le golfe de Guinée et souligné que l'élaboration d'une stratégie d'ensemble visant à lutter contre ce phénomène devait passer par une coordination et une impulsion au niveau régional.

3. Le 19 octobre, lors d'un débat public sur le thème « La paix et la sécurité en Afrique : la piraterie dans le golfe de Guinée », organisé à la demande du Nigéria, qui assurait alors la présidence du Conseil de sécurité, le Secrétaire général a réaffirmé qu'il avait l'intention d'envoyer une mission d'évaluation dans la région et demandé à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et à la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) de collaborer à l'élaboration d'une stratégie régionale globale et intégrée de lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée, en étroite coopération avec la Commission du golfe de Guinée et l'Organisation maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (OMAOC). Il a également encouragé ces organisations à s'inspirer du mémorandum d'accord sur la mise en place d'un réseau sous-régional intégré de garde-côtes en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, élaboré par l'OMAOC et l'Organisation maritime internationale (OMI). Le Commissaire chargé des affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la CEDEAO et la Secrétaire exécutive adjointe chargée des affaires politiques de la Commission du golfe de Guinée sont également intervenus pour présenter les grandes mesures prises par leur organisation respective pour combattre la piraterie dans le golfe de Guinée. Le Nigéria a expliqué que la piraterie avait un effet dévastateur sur la navigation maritime et sur les

économies des pays de la région et souligné que la lutte contre ce phénomène était une responsabilité collective. De son côté, le Représentant permanent du Bénin auprès de l'Organisation des Nations Unies a indiqué que si l'on ne s'y attaquait pas efficacement, la piraterie risquerait de mettre en péril le développement socioéconomique et l'investissement étranger dans la région.

4. À la suite du débat tenu le 19 octobre, le Conseil de sécurité a adopté le 31 octobre sa toute première résolution sur la question de la piraterie dans le golfe de Guinée. Dans sa résolution 2018 (2011), le Conseil se déclare « vivement préoccupé » par la menace que les actes de piraterie et les vols à main armée font peser sur la navigation internationale, la sécurité et le développement économique des États de la région du golfe de Guinée, et se félicite que le Secrétaire général ait l'intention d'envoyer une mission d'évaluation dans la région et que les chefs d'État de la région aient prévu de se réunir en sommet pour réfléchir à une riposte globale dans le golfe. Le Conseil y déclare par ailleurs attendre avec intérêt de recevoir les recommandations de la mission d'évaluation déployée par le Secrétaire général.

II. Historique

5. La piraterie dans le golfe de Guinée n'est pas un phénomène nouveau. En effet, depuis la fin des années 90, la région est le théâtre d'actes de piraterie visant des biens de valeur élevée, en particulier des cargaisons de pétrole. Toutefois, depuis 2010, les actes de piraterie et les vols à main armée sont en forte progression, faisant de la région le deuxième grand problème de piraterie que connaît le continent africain. Dans son rapport annuel 2010, l'OMI recense la côte ouest-africaine parmi les six principaux foyers de piraterie dans le monde. Selon cet organisme, 58 attaques ont été enregistrées dans la région au cours des 10 premiers mois de l'année 2011, contre 45 en 2010. De toutes ces attaques, 21 ont eu lieu au large des côtes du Bénin, 14 au large du Nigéria, 7 au large du Togo, 4 au large de la République démocratique du Congo, de la République du Congo et de la République de Guinée, 2 au large du Ghana et 1 au large des côtes de l'Angola et de la Côte d'Ivoire. En 2010, alors que le Nigéria signalait 25 attaques; la Guinée, 6; le Cameroun, 5; la Côte d'Ivoire, 4; la République démocratique du Congo, 3; et le Congo et le Libéria, 1; l'Angola, le Bénin, le Ghana et le Togo n'en avaient pas recensé une seule. Sous l'effet de la lutte intense menée contre la piraterie par le Nigéria, l'une des principales cibles des pirates, le problème s'est déplacé vers des pays plus vulnérables, comme le Bénin voisin, dont le port de Cotonou se trouve à 19 milles marins de la frontière maritime avec le Nigéria.

III. Mission d'évaluation

6. La mission d'évaluation a mené ses travaux du 7 au 24 novembre au Bénin et au Nigéria sous la direction conjointe du Directeur de la Division de l'Afrique II du Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU, Sammy Kum Buo, et de la représentante de l'UNODC au Nigéria, Mariam Sissoko. M. Buo a dirigé la mission lors des visites effectuées au Gabon et en Angola. Ont également participé à la mission des représentants du Département des opérations de maintien de la paix, de l'OMI, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale et du Bureau régional des

Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest. La mission avait deux grands objectifs : a) aider le Gouvernement du Bénin à élaborer un programme national intégré de lutte contre le trafic de drogues, la criminalité organisée et la piraterie; b) évaluer la menace que représente la piraterie dans la région du golfe de Guinée et réfléchir aux mesures que l'ONU pourrait prendre pour mener une action efficace.

IV. Travaux de la mission d'évaluation au Bénin

7. Au Bénin, la mission a rencontré un ensemble représentatif d'acteurs nationaux, notamment le Président Yayi, d'autres hauts fonctionnaires, des représentants de l'armée, de la police, de la marine, des autorités portuaires et judiciaires du pays, ainsi que des partenaires internationaux, dont l'Union européenne et des membres du corps diplomatique. Des représentants de la mission ont également participé à un séminaire sur le thème de la sécurité maritime dans le golfe de Guinée, axé en particulier sur le Bénin, le Ghana et le Togo, qui était organisé par la France à Cotonou du 8 au 10 novembre sous les auspices du Président béninois.

Ampleur de la menace posée par la piraterie au Bénin

8. De tous les pays touchés par la piraterie dans le golfe de Guinée, le Bénin est l'un des plus vulnérables. Comme on l'a indiqué au paragraphe 5, 21 attaques ont été enregistrées dans les eaux situées au large des côtes béninoises en 2011, contre aucune en 2010 et une seule en 2009. La majorité des attaques ont lieu la nuit et visent des pétroliers et des chimiquiers à l'arrêt durant les opérations de transfert entre navires, en général à plus de 40 milles marins des côtes. Autrement dit, loin d'être isolées ou circonstancielles, ces attaques sont systématiques et organisées.

9. Face à la multiplication des attaques, le Bénin n'a pas les moyens de dissuader ou de poursuivre efficacement les pirates. La mission a été informée que les bateaux et le matériel utilisés par les pirates étaient généralement plus rapides et plus modernes que ceux dont dispose la marine béninoise. Il apparaît improbable que le carburant pillé, que l'on voit réapparaître ensuite sur le marché noir dans les grands ports du golfe de Guinée, puisse être volé et distribué sans la collusion d'agents des autorités portuaires. Sur ce point, plusieurs responsables béninois ont reconnu que le port de Cotonou était vraisemblablement touché par la corruption et que les attaques n'auraient pas pu avoir lieu sans la complicité de ressortissants béninois présents à terre.

10. Pour les interlocuteurs nationaux comme internationaux, nombre des attaques sont le fait d'organisations criminelles opérant à partir des pays voisins. Selon eux, la répression menée par le Gouvernement nigérian contre la piraterie et le détournement de pétrole au large des côtes nigérianes, aurait notamment poussé les organisations criminelles opérant dans les eaux de ce pays à déplacer leurs activités au Bénin. D'après l'OMI, le nombre d'attaques de pirates au large des côtes du Nigéria est passé de 48 en 2007, à 25 en 2010, puis à 14 en 2011.

Incidence de la piraterie sur l'économie béninoise

11. L'économie béninoise est fortement tributaire des services et des droits de transit perçus au port de Cotonou ainsi que des exportations de coton, qui sont la principale source de recettes nationales. Pays à faible revenu affichant un revenu par

habitant de 680 dollars en 2010, le Bénin occupe la cent soixante-septième place parmi les 183 pays répertoriés dans le classement de l'indice de développement humain du PNUD en 2011. Les revenus tirés des activités au port de Cotonou représentent 70 % du produit national brut et 80 % des recettes budgétaires nationales. C'est par le port de Cotonou que transite 90 % du commerce avec les pays étrangers. En raison de l'escalade récente des attaques de pirates au large des côtes béninoises, en août 2011, le Joint War Committee, un groupement des compagnies d'assurances basé à Londres, a inscrit le Bénin sur la liste des pays à haut risque, ce qui a conduit à une hausse des primes d'assurance pour les navires opérant dans les eaux béninoises. En conséquence, le nombre de bateaux entrant dans le port de Cotonou a chuté de 70 %. Les statistiques établies par le Conseil national des chargeurs du Bénin montrent que le tonnage du port est tombé à moins de 6 millions de tonnes en 2011, comparé à un tonnage moyen annuel de 7 millions, ce qui représente une perte de recettes douanières de l'ordre de 81 millions de dollars en 2011. De plus, le secteur de la pêche subit actuellement une perte mensuelle de 1 million de dollars.

12. En raison de cette baisse des recettes, l'État peine à fonctionner dans le court terme ainsi qu'à consolider la gouvernance démocratique, à mettre en œuvre des programmes de développement économique, à instituer des réformes et à attirer les investissements étrangers pour des projets de prospection et d'exploitation des réserves marines de pétrole et de gaz. Les activités commerciales et économiques avec les pays voisins, en particulier les États sans littoral comme le Burkina Faso, le Mali et le Niger, s'en ressentent également. Le déclin de l'activité maritime au port de Cotonou, qui est l'un des principaux ports desservant ces États sans littoral, se répercute également sur les activités économiques de ces pays.

Cadre juridique

13. Le Bénin est signataire de plusieurs conventions internationales, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, mais pas de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes. Comme d'autres États d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, le Bénin s'est engagé à appliquer les conventions pertinentes de l'OMI, et le mémorandum d'accord entre l'OMI et l'OMAOC.

14. La mission estime que la législation béninoise doit absolument être revue de manière à permettre au pays de lutter efficacement contre la piraterie. En premier lieu, la définition de la piraterie est dépassée et ne cadre pas avec celle établie dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ainsi, dans deux cas récents de piraterie signalés par les autorités béninoises, les pirates présumés ont été inculpés d'infractions générales (vol à main armé, meurtre avec préméditation et association de malfaiteurs). À moins que les formes de responsabilité telles que l'association de malfaiteurs soient érigées en infraction, il continuera d'être extrêmement difficile de combattre la piraterie et les autres formes de crime organisé. Par ailleurs, le principe de la compétence universelle établi dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en ce qui concerne l'arrestation et la poursuite en justice des pirates n'est pas incorporé dans le Code maritime du Bénin. Aussi la compétence juridictionnelle du Bénin sur les actes de piraterie

commis en haute mer se limite-t-elle aux actes commis par ses citoyens ou à bord des bateaux battant pavillon béninois. De plus, même si le Code maritime national énonce des règles régissant les enquêtes sur les infractions commises en mer par diverses autorités nationales et le traitement réservé aux suspects arrêtés en mer, il a besoin d'être actualisé et simplifié.

Action menée par le pays pour lutter contre la piraterie

15. Outre les démarches diplomatiques intenses entreprises récemment par le Président Yayi en vue de solliciter une assistance régionale et internationale pour lutter contre la piraterie au Bénin, les autorités nationales ont lancé plusieurs initiatives pour parer à cette menace. En premier lieu, le Gouvernement a investi dans l'achat de matériel militaire, maritime et aérien en vue de renforcer ses capacités en matière de sécurité maritime. Il a acheté trois patrouilleurs et deux avions de surveillance pour remplacer les deux petits patrouilleurs côtiers actuellement utilisés par la marine. Les nouveaux navires, qui doivent être livrés au Bénin par un constructeur étranger au cours du premier trimestre 2012, permettront à la marine d'effectuer des patrouilles dans la zone économique exclusive. Le Ministère des finances a pris des mesures pour que le coût de l'entretien de ce matériel soit couvert par le budget national. Le Bénin s'emploie par ailleurs à renforcer son système de surveillance maritime en faisant installer deux radars côtiers qui permettront de surveiller les mouvements des navires naviguant dans ses eaux. Des dispositifs ont également été mis en place pour permettre aux navires qui effectuent des opérations de transbordement de navire à navire d'opérer dans une zone sûre réservée à cet effet près de la côte, sous la protection de la marine béninoise.

16. Le Gouvernement a mis en place deux mécanismes de coordination nationaux chargés des questions liées à la sécurité maritime : le Conseil national, au niveau ministériel, et le Comité technique, au niveau opérationnel. Lors de la visite de la mission dans le pays, le Conseil national, qui doit élaborer une politique nationale en matière de sécurité maritime, n'avait pas encore tenu sa première réunion. Le Comité technique a certes commencé à se réunir, encore qu'irrégulièrement, mais les départements concernés ne sont pas toujours représentés aux réunions, d'où la difficulté pour le Comité d'élaborer une politique nationale, de définir les rôles et responsabilités des départements et des organes participants et de promouvoir la coopération entre les départements dans l'application des dispositions du droit maritime.

17. Même si elles n'en sont qu'au premier stade de leur application, les mesures prises par le Gouvernement portent déjà des fruits. À ce jour, huit bateaux abandonnés au large des côtes béninoises, qui ont de temps à autre servi de base aux pirates, ont été détruits. Par ailleurs, les autorités enquêtent actuellement sur neuf personnes qui ont été arrêtées dans le cadre d'attaques armées commises dans les eaux côtières béninoises et mises en détention.

Action menée au niveau régional pour aider le Bénin lutter contre la piraterie

18. Suite à sa campagne diplomatique visant à mobiliser un appui régional, le Président Yayi a conclu avec le Président nigérian, Goodluck Jonathan, un accord en vertu duquel les deux pays ont entrepris d'effectuer, à partir du 28 septembre 2011, des patrouilles conjointes le long des côtes béninoises pendant six mois.

Ce programme, appelé Opération prospérité, est placé sous le commandement tactique du Nigéria et sous le commandement opérationnel du Bénin. Le Nigéria fournit 95 % du soutien logistique, en particulier 2 hélicoptères, 2 navires et 2 bateaux intercepteurs, et le Bénin met à disposition 2 bateaux « Defender » qui lui ont été fournis par le Gouvernement américain. La contribution du Bénin est estimée à 234 347 490 francs CFA par mois (environ 466 000 dollars), soit 5 % du coût total de l'opération. Depuis le lancement de l'Opération prospérité, le nombre d'attaques de pirates menées avec succès a chuté. En octobre, deux gros pétroliers soupçonnés de se livrer à des opérations de transbordement illégales ont été capturés et remis aux autorités béninoises, et trois navires de pêche et un pétrolier qui faisaient l'objet d'une tentative d'attaque par les pirates ont été secourus. Le 1er novembre, deux autres navires qui effectuaient des opérations de transbordement illégales ont aussi été capturés et remis aux autorités.

19. Malgré ses succès, l'opération se heurte à d'importants obstacles tels que le manque d'infrastructures de soutien logistique pour les navires utilisés pour les patrouilles. Les navires nigérians participant à l'opération doivent de ce fait aller jusqu'à Lagos pour faire le plein de carburant et pour effectuer des réparations. Les frais d'exploitation sont élevés, ce qui constitue un problème de taille. Pour que les patrouilles conjointes puissent se poursuivre, des installations adéquates doivent être construites à Cotonou pour l'approvisionnement en carburant, l'entretien des navires et le stockage des articles utilisés dans ces opérations. Les deux pays réexamineront ce programme à la fin des six mois, en mars 2012, afin de décider s'ils doivent le poursuivre. Étant donné les moyens limités dont dispose le Bénin pour prévenir les attaques de pirates dans ses eaux, la suspension de ces patrouilles après mars 2012 pourrait gravement compromettre la sécurité maritime au Bénin.

Mesures prises au niveau international pour aider le Bénin à lutter contre la piraterie

20. Le Président Yayi, qui a sollicité l'aide de l'ONU, a aussi écrit à plusieurs États Membres pour leur demander d'aider son pays à lutter contre la piraterie le long de ses côtes. Il a reçu des réponses très encourageantes, notamment de la Belgique, de la Chine, de la France et des États-Unis. Certains partenaires internationaux fournissent déjà un soutien technique ou participent à des programmes bilatéraux d'appui à la stratégie de sécurité maritime mise en œuvre par le Bénin. Le Gouvernement français finance un projet s'étalant sur trois ans, appelé « Fonds de solidarité prioritaire : appui à la réforme de la sécurité maritime dans le golfe de Guinée ». Ce projet, d'un coût estimatif de 1 million de dollars, vise à renforcer les moyens dont disposent les forces de sécurité du Bénin, du Ghana et du Togo pour leur permettre d'assurer la sécurité maritime. Le Gouvernement chinois a quant à lui accepté de financer l'achat d'un navire, et le Gouvernement américain s'est engagé à verser 300 000 dollars pour aider le Bénin à élaborer une stratégie nationale de renforcement de la sécurité maritime. Lors de la visite de la mission, l'Australie et les États-Unis avaient également annoncé leur intention de dépêcher des missions d'évaluation au Bénin.

21. L'Union européenne, qui est aussi un partenaire important dans la lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée, a mis en place un programme de lutte contre la piraterie en mer à l'intention du Bénin et d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Lancé en novembre 2010, ce programme met notamment l'accent sur la sécurité et la sûreté en mer, l'échange d'informations maritimes et le renforcement des capacités opérationnelles des gardes-côtes et des autorités de police.

Mesures recommandées pour lutter contre la piraterie au Bénin

22. Il est recommandé aux acteurs ci-après d'adopter les mesures suivantes pour lutter contre la piraterie au Bénin :

Gouvernement béninois :

a) Adopter une stratégie nationale de sécurité maritime;

b) En vue de mettre en œuvre la stratégie nationale de sécurité maritime, créer un comité interinstitutionnel de la sécurité maritime nationale composé des organismes nationaux et des ministères chargés de domaines touchant à la sûreté et à la sécurité maritimes, comme les transports, les affaires maritimes, les activités portuaires, la police, la marine, la gendarmerie, les douanes, les finances, le contrôle des frontières, les pêcheries, l'énergie, les affaires étrangères et l'intérieur. Le comité serait le principal interlocuteur national sur les questions relatives à la sécurité maritime, notamment en matière d'établissement de partenariats avec les parties prenantes internationales;

c) Adopter un front uni avec les pays côtiers voisins pour empêcher les pirates de passer d'un port à un autre;

d) Adhérer à la Convention maritime internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes et aux Protocoles de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, et élaborer une loi de ratification afin d'intégrer ces conventions dans le droit national;

e) Réviser en profondeur sa législation nationale pour lui permettre de traduire en justice les auteurs d'actes de piraterie ou de vol à main armée en mer, et de mettre fin aux actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, les installations portuaires et les plates-formes pétrolières en mer;

f) Élaborer un plan de communication stratégique afin de mettre le public au fait des politiques et des affaires maritimes;

g) Mettre sur pied des systèmes terrestres de patrouille, de surveillance et de collecte de l'information propres à renforcer la sécurité maritime. Il s'agira notamment de concevoir un programme d'observation « mer et rivage », de mener des actions de sensibilisation du public visant à encourager les travailleurs portuaires, les pêcheurs, les habitants du bord de mer et les marins à observer, enregistrer et transmettre ce qu'ils voient aux gardes-côtes et aux forces de l'ordre, et de favoriser une culture du partage de l'information accompagnée d'un mécanisme de collecte, d'analyse et de diffusion des données;

h) Définir des procédures opérationnelles permanentes relatives aux navires effectuant des opérations de transbordement de navire à navire au large des côtes béninoises, et les communiquer aux organisations de transport maritime et à l'OMI;

i) Recourir aux systèmes, outils et services de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), utiliser les réseaux existants et agir en coordination avec les instances internationales pour aider les services de police à lutter contre les infractions commises en mer;

j) En coordination avec la marine et les autorités maritimes, fournir une formation aux membres du système judiciaire, notamment les magistrats et les procureurs, sur les problèmes d'application du droit maritime;

k) Par le biais d'une assistance aux procureurs et aux tribunaux, renforcer les capacités du système judiciaire à appliquer les dispositions du droit maritime concernant principalement la piraterie, le trafic de drogues, la traite d'êtres humains, l'immersion de déchets, la pêche illégale et non réglementée et le trafic d'armes légères;

l) Élaborer un plan national de sécurité maritime énonçant les capacités actuelles, recensant les lacunes, définissant les besoins futurs en matière de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité maritime et justifiant la poursuite de l'investissement dans ce secteur;

Partenaires internationaux :

a) Consacrer le financement et l'appui nécessaires à la présence de patrouilles suffisantes au large de la côte béninoise, par exemple en maintenant les patrouilles maritimes menées conjointement par le Nigéria et le Bénin, dans l'attente de la mise en œuvre opérationnelle d'une véritable force nationale de sécurité maritime;

b) Dans l'immédiat, aider le Bénin à financer l'achat de navires et d'aéronefs, ou lui faire don des infrastructures d'appui, des systèmes radar et d'autre matériel nécessaire, et contribuer au renforcement de ses capacités en matière de sécurité maritime;

c) À long terme, fournir une assistance dans le domaine du partage de l'information et du renforcement des capacités pour consolider le secteur de la sécurité maritime et permettre aux institutions nationales chargées de la sécurité, particulièrement la marine et l'aviation, d'effectuer des patrouilles et une surveillance maritimes plus efficaces;

Organismes des Nations Unies :

a) Contribuer à la coordination de l'assistance internationale visant à appuyer les efforts entrepris par le Bénin pour combattre la menace posée par la piraterie;

b) Fournir une assistance technique pour permettre au Bénin d'élaborer une loi de ratification afin de transposer les instruments maritimes internationaux en droit interne;

c) Aider les autorités nationales à mettre au point un programme national intégré de lutte contre la piraterie, le trafic de drogues et la criminalité organisée;

d) Aider le Bénin et les autres États membres de l'OMAOC à mettre en œuvre le mémorandum d'accord concernant la création d'un réseau sous-régional intégré de garde-côtes en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Ampleur du trafic de stupéfiants et de la criminalité transnationale organisée au Bénin

23. Le Bénin est devenu pour les passeurs de drogue un point d'embarquement majeur où s'effectue également le transbordement de grosses quantités de cocaïne et d'héroïne en provenance d'Amérique du Sud et à destination de l'Europe. En avril et en juin 2011, les autorités ont respectivement saisi une cargaison de 200 kilogrammes d'héroïne et de 450 kilogrammes de cocaïne dans le port de Cotonou. En outre, 200 kilogrammes d'héroïne et 500 kilogrammes de cocaïne destinées au Bénin ont été

saisies au Pakistan en avril 2011, dans le premier cas, et en Colombie en mai, dans le second. Le cannabis est cultivé et consommé localement ou exporté au Nigéria pour y être transformé. Par ailleurs, les stimulants de type amphétamine venus d'Asie et du Nigéria font l'objet d'un trafic et d'une consommation importants au Bénin. Le trafic de médicaments contrefaits y est également très répandu.

24. Les réseaux de criminalité transnationale organisée sont particulièrement actifs dans les domaines du détournement de pétrole brut, de la traite d'enfants et du trafic de cocaïne, de médicaments contrefaits et de cigarettes. Le trafic illicite d'alcool, de ciment et de voitures est également en hausse. Les moyens limités en matière de répression, la perméabilité des frontières et le rôle de plaque tournante majeure du commerce import-export font du Bénin une cible facile pour les trafiquants.

25. La traite d'enfants est répandue et alimentée par la pauvreté des familles rurales. Emmenés dans des pays étrangers, les enfants travaillent dans des commerces ou dans les champs en étant peu ou pas payés. Des cas de traite d'enfants à des fins de prostitution ou de pédopornographie ont également été signalés. Le trafic de pétrole a engendré une industrie clandestine florissante grâce à l'achat et la vente de carburants de contrebande. Lorsque les autorités ont tenté de s'attaquer à ce problème en août 2008, les interventions de la police ont déclenché de violents affrontements. Selon des estimations locales, 80 % du pétrole vendu au Bénin provient de la contrebande, entraînant la fermeture de nombreuses stations d'essence légales qui ne peuvent lutter avec la concurrence illégale.

26. Les vols à main armée visant les commerces et les banques et les vols de véhicules de luxe sont en augmentation. La mission a été informée que des bandits avaient également attaqué avec succès des transports de fonds destinés à la paie des fonctionnaires. On a signalé que la prolifération des armes légères était en hausse depuis l'été 2011.

27. Les 1 989 kilomètres de frontières terrestres du Bénin avec le Togo, le Burkina Faso, le Niger et le Nigéria, et ses 121 kilomètres de côte sur le golfe de Guinée sont très difficiles à sécuriser. Les lagons et les fleuves qu'empruntent parfois les pirates à bord de vedettes rapides se sont également révélés difficiles à surveiller et à contrôler. Qui plus est, la route principale qui relie Lagos à Accra sert fréquemment à des activités délictueuses.

28. L'Union européenne finance un système d'information de la police qu'INTERPOL met au point à l'intention du Bénin et du Ghana. Ce système comprendra la création d'une base de données unique sur la criminalité organisée, qui sera mise à la disposition des 15 États d'Afrique de l'Ouest.

Dispositif juridique de lutte contre le trafic de stupéfiants et la criminalité transnationale organisée au Bénin

29. Le Bénin est partie aux principales conventions internationales relatives à la drogue et au crime, notamment la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes, la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption. Il est également partie à plusieurs protocoles relatifs à la lutte contre le terrorisme. Il a, par ailleurs, adopté plusieurs lois visant à combattre des formes particulières de criminalité organisée, dont la loi

n° 97-025 du 18 juillet 1997 sur le contrôle des drogues et des précurseurs, la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 sur la prévention, la détection et l'incrimination du blanchiment d'argent, la loi n° 2011-20 du 30 août 2011 sur la corruption et la loi n° 2006-04 du 10 avril 2006 sur la traite d'enfants. Le pays dispose également de services de police spécialisés dans les enquêtes sur le trafic de stupéfiants et la traite d'enfants, ainsi que d'une cellule de renseignement financier s'occupant essentiellement de la détection et de la prévention du blanchiment d'argent.

30. Il convient cependant de revoir et de réformer de fond en comble la législation et le système judiciaire du pays. En particulier, le Code pénal du Bénin et le Code de procédure pénale de 1967 sont tous deux dépassés. La mission a été informée que des projets de textes révisés avaient été soumis à l'Assemblée nationale, qui doit les examiner. L'application des textes législatifs nationaux et des instruments internationaux d'entraide judiciaire reste très limitée. Par exemple, des lois contre la corruption et le blanchiment d'argent existent mais sont rarement appliquées. En outre, les services de répression et les autorités judiciaires éprouvent des difficultés à mener les enquêtes nécessaires en raison du manque de personnel, de ressources et de matériel, d'une formation insuffisante, de moyens de répression limités et de l'absence de coordination entre les services, particulièrement entre les forces de sécurité.

Mesures recommandées pour lutter contre le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée au Bénin

31. Il est recommandé aux acteurs ci-après d'adopter les mesures suivantes pour combattre le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée :

Gouvernement béninois :

a) Revoir et remplacer le Code pénal et le Code de procédure pénale de 1967, qui sont dépassés;

b) Consolider les institutions publiques propres à favoriser le bon fonctionnement de la justice pénale et des systèmes de répression, notamment en renforçant les différents services de maintien de l'ordre;

c) Fournir une aide particulière aux services de sécurité aéroportuaires et maritimes pour renforcer leurs moyens d'empêcher la contrebande, le trafic de drogues et les autres activités de criminalité organisée;

d) Créer et former des entités de police judiciaire spécialisées chargées de combattre le trafic illicite et la criminalité organisée;

e) Fournir du matériel de surveillance et renforcer les moyens criminalistiques;

Organismes des Nations Unies :

Aider les autorités nationales à mettre au point un programme national intégré de lutte contre le trafic de drogues et la criminalité organisée, notamment la piraterie.

V. Piraterie dans le golfe de Guinée

32. Après le Bénin, la mission d'évaluation s'est rendue au Nigéria, les 18 et 19 novembre, au Gabon, du 20 au 22 novembre, et en Angola, les 23 et 24 novembre, afin d'y rencontrer respectivement des représentants de la CEDEAO, de la CEEAC et de la Commission du golfe de Guinée ainsi que des représentants des autorités nationales des trois pays. Les discussions ont porté sur l'évaluation de la menace que la piraterie représente pour la région et l'examen des moyens à envisager, à l'échelle régionale et internationale, pour y répondre.

Ampleur de la menace posée par la piraterie dans la région

33. Le golfe de Guinée est une zone géographique qui s'étend de la Guinée, au nord-ouest du continent africain, à l'Angola, dans le centre-sud du continent. La région est une source de plus en plus importante de pétrole, de cacao et de minerais. Ensemble, les pays du golfe produisent plus de 5 millions de barils de pétrole par jour et plus des trois quarts du cacao consommé dans le monde. La région regorge aussi de minerais, comme la bauxite en Guinée et l'or au Ghana, et d'autres ressources inexploitées, comme le minerai de fer au Libéria et dans d'autres pays.

34. Aucun pays de la région ne semble en mesure de pouvoir résoudre le problème de l'insécurité maritime à lui tout seul dans la mesure où un nombre important d'attaques se produisent au-delà des eaux territoriales, jusque dans les zones économiques exclusives. Bien que le Nigéria joue un rôle crucial en aidant l'un des pays les plus vulnérables, le Bénin, dans le cadre de patrouilles maritimes communes, il est nécessaire d'adopter une stratégie plus ambitieuse. La piraterie touche tant les États du littoral que les pays enclavés de l'arrière-pays, eux aussi dépendant du commerce maritime pour leurs importations et leurs exportations. On estime qu'elle fait perdre 2 milliards de dollars par an à l'économie de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest.

35. Les pirates qui sévissent dans la partie du golfe de Guinée située en Afrique centrale s'en prennent principalement aux plates-formes de forage et aux navires afin de dérober de l'argent et de s'emparer de l'équipement radio et des biens appartenant aux membres de l'équipage et aux passagers. Il leur arrive de prendre des otages pour obtenir une rançon. Par contre, les attaques qui se produisent dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest ont généralement lieu durant les opérations de transfert de bateau à bateau afin de voler la cargaison de pétrole ou d'autres biens de valeur. Alors que les États d'Afrique de l'Ouest commencent tout juste à chercher des moyens de lutter contre la piraterie au niveau régional, les États côtiers d'Afrique centrale, dont la plupart sont des producteurs de pétrole, en sont déjà à organiser une réponse coordonnée.

Mémorandum d'accord conclu entre l'OMI et l'OMAOC

36. En octobre 2006, des représentants de l'OMI et de l'OMAOC se sont réunis à Dakar pour discuter de la mise en place d'un système permettant aux diverses entités nationales qui remplissent des fonctions de gardes-côtes de coopérer à l'échelle nationale et régionale afin de protéger l'ensemble des États d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Cette réunion a abouti à la mise au point d'un mémorandum d'accord sur la création d'un réseau sous-régional intégré de garde-côtes en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale (le « Mémorandum d'accord

OMI-OMAOC »), qui a été adopté en juillet 2008 et signé par 15 États côtiers de la région. Ce texte vise à renforcer la sûreté et la sécurité maritimes et l'action des services de répression dans l'ensemble de la région et forme la base de la stratégie de sécurité maritime de la Charte africaine des transports maritimes, qui a été adoptée par l'Union africaine à Durban, en octobre 2009. Il sert aussi de fondement aux plans d'action nationaux et régionaux qui seront élaborés par les États de la région en vue de la mise en place du réseau intégré de garde-côtes.

Mesures de lutte contre la piraterie dans la sous-région de l'Afrique centrale

37. En plus d'avoir signé le Mémorandum d'accord OMI-OMAOC, les pays d'Afrique centrale ont, sous l'égide de la CEEAC, pris des mesures collectives pour lutter contre la piraterie. Malgré leurs faibles ressources, ils ont mis sur pied une structure globale de sécurité maritime commune, qui pourrait servir de modèle aux autres États de la région du golfe de Guinée.

38. La CEEAC a élaboré sa stratégie de sécurité maritime en réponse à la demande que le Conseil des ministres du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale lui a adressée le 26 février 2008. Cette stratégie repose sur les six piliers suivants : i) gestion de l'information; ii) mesures de surveillance locales par la détection et la mise en commun des ressources; iii) harmonisation juridique et fonctionnelle des opérations maritimes des États; iv) autofinancement par un impôt local; v) organisation logistique; vi) institutionnalisation d'une conférence maritime pour l'Afrique centrale. En octobre 2009, le Comité des chefs d'état-major de la CEEAC a adopté un protocole prévoyant la création d'un centre sous-régional de sécurité maritime et la réalisation d'opérations maritimes de lutte contre la piraterie par les États membres de la Communauté. Ce protocole a débouché sur la création du Centre régional de sécurisation maritime de l'Afrique centrale (CRESMAC), qui est situé à Pointe-Noire (Congo).

39. Aux fins de la mise en œuvre de sa stratégie de sécurité maritime, la CEEAC a divisé son espace maritime en trois zones : A, B et D. La zone A comprend l'Angola et la République démocratique du Congo; la zone B, l'Angola, le Congo et le Gabon; et la zone D, le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon et Sao Tomé-et-Principe. Chaque zone est supervisée par un centre de coordination multinational, lui-même placé sous l'autorité du CRESMAC. La zone D a été la première à être activée en réponse aux violentes attaques qui s'y sont multipliées depuis 2006. Des patrouilles de surveillance communes y sont menées depuis septembre 2009. En avril 2010, le Conseil a adopté un mécanisme de financement grâce auquel les pays des différentes zones peuvent regrouper leurs diverses taxes maritimes dans une seule taxe commune destinée à financer la sécurité maritime. Dans le même esprit, l'Angola, le Cameroun, le Congo, la Guinée équatoriale et le Gabon ont mis leurs centres militaires à disposition pour qu'y soient organisées des formations régionales à la sécurité maritime.

40. Selon la CEEAC, l'application de la stratégie en zone D a, en deux ans, permis d'obtenir des résultats positifs et de stabiliser les conditions de sécurité dans la zone. Les actes de piraterie y ont nettement diminué, même si le Cameroun continue de subir des incursions occasionnelles dans ses eaux et parfois sur ses terres. On y constate aussi une diminution des activités de pêche illégale et de contrebande. Au vu des progrès accomplis par la sous-région de l'Afrique centrale dans la lutte contre

la piraterie, la CEEAC a proposé à la mission que la sous-région accueille le sommet régional des États du golfe de Guinée sur la piraterie qu'il est proposé d'organiser.

41. La mission a été informée que, malgré ces avancées, certains États d'Afrique centrale avaient de plus en plus de mal à continuer de financer et de soutenir les opérations navales par leurs propres moyens en attendant la mise en service du CRESMAC. En conséquence, on a insisté sur la nécessité de fournir une aide substantielle aux États de la région et aux diverses structures de coordination déjà en place dans la sous-région, en particulier le CRESMAC et les centres multinationaux de coordination, afin de faciliter l'exécution de la stratégie de sécurité maritime de la CEEAC.

42. Le Gabon, où se trouve le siège de la CEEAC, a insisté sur les avantages de la coopération régionale en matière de lutte contre la piraterie tout en mettant en avant ses propres efforts. Le Ministre des affaires étrangères, Paul Toungui, a expliqué que son gouvernement avait décidé de faire de la sécurité maritime le thème de la célébration du cinquante et unième anniversaire de l'indépendance du Gabon, en août 2011, pour marquer la détermination du pays à poursuivre sa lutte contre la piraterie et à améliorer la protection et la sécurité de ses côtes.

Mesures de lutte contre la piraterie dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest

43. Les États d'Afrique de l'Ouest ont signé le Mémorandum d'accord OMI-OMAOC et ils ont récemment commencé à prendre des mesures préparatoires concrètes, sous l'égide de la CEDEAO, en vue de l'élaboration d'une stratégie commune de sécurité maritime. Bien que le Comité des chefs d'état-major de la CEDEAO ait commencé à aborder la question de la piraterie à sa réunion tenue à Cotonou en avril 2010, ce n'est qu'à sa réunion de janvier 2011 qu'il a recommandé à la Commission de la CEDEAO d'élaborer un modèle régional de gouvernance en matière de sécurité maritime. Le temps que les 15 chefs d'état-major et commandants en chef des forces navales se rencontrent de nouveau à la réunion du Comité en octobre 2011, la piraterie et les problèmes de sécurité maritime connexes avaient pris des proportions inquiétantes pour plusieurs États membres de la côte de l'Afrique de l'Ouest, en particulier le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Nigéria et le Togo. En conséquence, le Comité a décidé de charger son sous-comité de la sécurité maritime de faire des recommandations en vue de l'élaboration d'une stratégie intégrée de sécurité maritime et d'un plan maritime intégré.

44. Ces projets de document seront examinés par les experts de la sécurité maritime des États membres de la CEDEAO avant d'être présentés au Comité de médiation et de sécurité de la Communauté où siègent les ministres des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité intérieure. Ces documents seront ensuite présentés au prochain sommet des chefs d'État de la Communauté qui doit se tenir au premier trimestre de 2012. La mission a été informée que des experts de la CEDEAO, de la CEEAC et de la Commission du golfe de Guinée devaient se rencontrer au Bénin, en février 2012, pour discuter des questions de sécurité maritime dans le golfe en prévision du sommet régional des chefs d'État de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale. Elle a aussi été informée que les objectifs énoncés dans le projet de stratégie intégrée de sécurité maritime de la CEDEAO étaient conformes aux plans, stratégies et initiatives existants en matière maritime, en particulier les résolutions, directives et recommandations applicables

de l'Union africaine, telles que le projet de stratégie maritime intégrée pour l'Afrique qui est actuellement en cours d'élaboration.

45. Le 18 novembre, alors que la mission s'entretenait avec des représentants de la CEDEAO et du Nigéria à Abuja, des pirates ont à nouveau frappé le long de la côte nigériane en s'en prenant à un navire d'une compagnie pétrolière des États-Unis. Durant sa réunion avec la mission, le Ministre des affaires étrangères du Nigéria, Olugbenga Ashiru, a souligné que le Gouvernement nigérian était fermement décidé à éradiquer la piraterie au large de ses côtes. Il a dit que, pour y parvenir, les États de la région avaient tout intérêt à s'entraider, afin que les pirates ne puissent trouver refuge dans les ports et territoires voisins. Il a expliqué à la mission qu'en plus des patrouilles maritimes communes organisées avec le Bénin et le Nigéria, son pays menait aussi des opérations conjointes avec le Cameroun et le Tchad.

Commission du golfe de Guinée

46. La Commission du golfe de Guinée a été créée en 2001 à Libreville, mais est entrée en activité en mars 2007, lorsque son secrétariat exécutif a été établi à Luanda. Elle compte 8 États membres, dont 7 sont situés dans la sous-région de l'Afrique centrale (Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République démocratique du Congo et Sao Tomé-et-Principe) et 1 en Afrique de l'Ouest (Nigéria). Sa création répond au besoin de mettre en place un mécanisme permanent de consultation et de négociation pour faire face aux menaces et aux problèmes communs à la région en ce qui concerne en particulier la sécurité maritime. La Commission est notamment chargée de faciliter l'organisation de consultations régionales en vue de prévenir, de gérer et de régler les conflits pouvant découler de la délimitation des frontières et de l'exploitation économique et commerciale des ressources naturelles à l'intérieur des frontières nationales. L'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement ne s'étant pas réunie ces trois dernières années, les activités de la Commission se sont essentiellement limitées au fonctionnement au jour le jour de son secrétariat.

47. La Commission du golfe de Guinée a expliqué à la mission qu'elle pouvait servir de relais entre la CEDEAO et la CEEAC pour faciliter l'harmonisation de leurs politiques et de leurs activités dans la région du golfe de Guinée. Elle s'est déclarée favorable à un élargissement de sa composition de manière à intégrer tous les pays situés dans la région du golfe. Le Secrétaire d'État aux relations extérieures, Manuel Domingos Augusto, a informé la mission que l'Angola, étant le pays qui possède les régions côtières les plus étendues dans la région et en sa qualité d'État assurant la présidence de la Commission, prévoyait d'accueillir dans un avenir proche une réunion ministérielle et une conférence au sommet de la Commission et de plaider en faveur d'une action plus musclée pour lutter contre la piraterie dans le golfe de Guinée.

Organisation maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (OMAOC)

48. L'Organisation maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre a été créée en vue d'assurer un service de transports maritimes rentable pour les pays de la sous-région, qui vise à promouvoir la sécurité et à lutter contre la pollution. Elle regroupe 20 États côtiers de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale et 5 États sans littoral. Les États côtiers membres de l'Organisation sont : l'Angola, le Bénin, le Cameroun, le Cap-Vert, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Gambie, le Ghana,

la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Libéria, la Mauritanie, le Nigéria, la République démocratique du Congo, Sao Tome-et-Principe, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo; et les États sans littoral sont : le Burkina Faso, le Mali, le Niger, la République centrafricaine et le Tchad. L'Assemblée générale des ministres des transports des États membres, qui se réunit en session ordinaire tous les deux ans et en session extraordinaire selon qu'il convient, est l'organe suprême de décision de l'Organisation.

49. Bien que cela ait été rarement évoqué lorsque les membres de la mission se sont entretenus avec les interlocuteurs nationaux et régionaux, on retiendra que l'Organisation a lancé plusieurs programmes visant à renforcer la coopération dans le secteur de la marine marchande, à remédier aux problèmes liés à la sécurité des navires et du littoral, à renforcer les capacités de la police maritime et à améliorer la protection de l'environnement.

Problèmes communs aux pays de la région

50. En Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, les interlocuteurs régionaux ont mis en relief la nécessité de trouver des solutions africaines aux problèmes africains. Si d'aucuns se sont dits ouverts à l'idée d'avoir des navires de guerre étrangers qui patrouillent dans le golfe de Guinée, à l'instar des opérations navales internationales menées au large des côtes de la Somalie, un grand nombre d'entre eux ont averti qu'une intervention navale internationale musclée dans le golfe de Guinée poserait de nombreux problèmes, en particulier compte tenu de la méfiance générale des pays de la région à l'égard de ce qu'ils considéreraient comme une ingérence extérieure. On a aussi fait observer que l'introduction de navires de guerre étrangers dans les eaux côtières du golfe de Guinée pour empêcher d'éventuelles attaques de pirates pourrait s'avérer plus déstabilisante qu'utile, si cela avait pour effet d'encourager des attaques criminelles ou terroristes contre ces navires.

51. Divers interlocuteurs ont à plusieurs reprises demandé que l'ONU joue un rôle de facilitation et de coordination en ce qui concerne le problème de la piraterie. Il a été largement admis que l'ONU, en tant qu'organe intergouvernemental neutre chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales, était l'instance idéale pour encourager les dirigeants, les États et les organisations de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest à mettre en place un mécanisme commun de sécurité maritime dans le golfe de Guinée et, à terme, pour mobiliser et coordonner l'aide internationale destinée à appuyer ces efforts régionaux. Beaucoup d'interlocuteurs ont proposé que l'ONU contribue à veiller à éliminer les doubles emplois ou les lacunes constatées dans l'action qui est menée pour lutter contre la menace que représente la piraterie dans le golfe de Guinée. Ils ont en particulier estimé qu'il était essentiel de répondre aux besoins recensés en apportant un financement suffisant.

52. Certains interlocuteurs ont souligné que, si l'ONU devait aider à renforcer les capacités des organisations régionales, cette organisation mondiale ne saurait mettre en œuvre des initiatives régionales qui devaient continuer de relever de la responsabilité de la CEDEAO, de la CEEAC et de la Commission du golfe de Guinée. Ces organisations régionales devaient, ont-ils indiqué à la mission, assurer la maîtrise de ces initiatives, tout en agissant dans le cadre d'un mandat confié par le Conseil de sécurité.

53. Tous les interlocuteurs ont souligné qu'il importait d'associer l'Union africaine à toute initiative visant à renforcer la sécurité maritime sur le continent et

que les États sans littoral situés dans l'arrière-pays devaient participer à toute stratégie régionale menée à cet égard. La plupart ont en outre fait observer qu'une stratégie intégrée de sécurité maritime ne devrait pas se limiter à la lutte contre la piraterie mais englober des politiques visant à combattre les menaces posées par d'autres actes liés à la criminalité transnationale organisée, tels que le trafic de stupéfiants, la pêche illicite, le déversement illégal de déchets toxiques, et l'immigration ou la migration illégale ou clandestine.

Besoins communs aux pays de la région

Système de surveillance

54. Bien que des dispositions aient été prises à la CEEAC en vue de déployer une force navale commune, il n'existe pas de plan commun pour effectuer des patrouilles et assurer une surveillance maritime efficaces dans l'ensemble de la région du golfe de Guinée. Aucun système de surveillance collective n'a été mis en place, comme par exemple des radars couvrant les côtes, même si certains États ont commencé à installer et à mettre en service de tels radars, notamment dans le cadre de programmes de coopération militaire bilatérale avec la France et les États-Unis.

Financement

55. Faute de matériel et d'un système de financement à long terme des activités visant à renforcer la sécurité maritime, les États ne sont pas en mesure d'opérer de façon optimale dans ce domaine. Des fonds pourraient être obtenus grâce à des crédits alloués sur le budget ordinaire, des contributions versées par les principaux acteurs dans le secteur maritime ou des taxes prélevées sur les activités commerciales maritimes. Ils pourraient servir à acheter du matériel de sécurité maritime et à assurer son entretien, à recruter du personnel formé ou à mettre en œuvre des programmes approuvés de renforcement des capacités à l'intention des organisations maritimes concernées.

Partage de l'information

56. Il n'existe aucun système formel de collecte et d'échange d'informations entre les États ou les organisations de la région. Pour coordonner efficacement les activités interorganismes, notamment celles des centres de surveillance maritime, il faudra définir des procédures communes, en particulier pour les opérations conjointes et l'échange de renseignements. Il faudra aussi mettre au point des procédures opérationnelles permanentes et des formations communes portant sur les opérations de police en mer.

Cadre juridique

57. La plupart des États membres de la CEDEAO et de la CEEAC ne disposent pas de cadres juridiques appropriés régissant les opérations en mer et n'ont pas adopté de politiques concernant la lutte contre les actes de piraterie et les attaques à main armée contre les navires. Ils doivent envisager d'adopter une législation maritime nationale en vue de réglementer ces activités et les domaines de coopération avec d'autres États voisins.

Conscience du domaine maritime

58. Le domaine maritime est un secteur pluridisciplinaire englobant des activités militaires, de transports civils, de pêche et de loisir, et s'étendant aux intérêts stratégiques en mer. Il reste que plusieurs administrations nationales dans la région semblent avoir une conscience limitée de la portée du domaine maritime. C'est pourquoi les problèmes qui se posent dans ce domaine sont en général relégués au secteur militaire, les intérêts civils légitimes étant passés sous silence, en particulier en ce qui concerne les transports et le commerce. Il est donc nécessaire de favoriser une meilleure prise de conscience du domaine maritime dans toutes ses dimensions, tant aux niveaux national que régional.

Mesures recommandées pour lutter contre la piraterie dans le golfe de Guinée

59. Il est recommandé aux acteurs ci-après d'adopter les mesures suivantes pour lutter contre la piraterie dans le golfe de Guinée :

Acteurs régionaux :

a) Le Sommet des chefs d'État de la région du golfe de Guinée, demandé par la CEEAC, la CEDEAO et la Commission du golfe de Guinée, et préconisé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2018 (2011), devrait être convoqué dès que possible en 2012, l'objectif étant d'élaborer une stratégie régionale globale de lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée;

b) En attendant le sommet proposé, la CEEAC, la CEDEAO et la Commission du golfe de Guinée devraient envisager d'adopter rapidement des mesures visant à renforcer leur coopération aux fins d'améliorer la sécurité maritime dans le golfe de Guinée, compte tenu des dispositions du mémorandum d'accord conclu entre l'OMI et l'OMAOC. À cet égard, elles devraient en particulier envisager d'intégrer leurs activités de surveillance maritime, de collecte de données et de protection, et d'adopter des stratégies communes à l'intention des armateurs, des assureurs et des organes de surveillance internationaux, sur les questions se rapportant à la sécurité maritime dans le golfe de Guinée;

c) La CEDEAO, la CEEAC, la Commission du golfe de Guinée et les États de la région devraient coordonner étroitement leurs efforts avec ceux de l'Union africaine pour contrer la menace que représente la piraterie dans la région du golfe de Guinée;

d) Il convient de faire une place, dans les politiques nationales des gouvernements de la région, aux activités qui sont menées en vue de faire prendre conscience de l'importance que revêt la sécurité maritime et de promouvoir ces activités auprès du grand public. Les politiques nationales devraient aussi viser à améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité maritime;

e) Les États membres de la CEDEAO et de la CEEAC devraient envisager d'effectuer des patrouilles communes en mer dans le golfe de Guinée ou de les intensifier;

f) Aux fins d'améliorer la sécurité maritime, les États de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale devraient mettre en place des systèmes terrestres de patrouilles, de surveillance et de collecte de l'information, notamment, un

programme d'observation « mer et rivage », faciliter l'organisation de campagnes d'information publique visant à encourager les dockers, les pêcheurs, les habitants du littoral et les marins à observer et relever les incidents et à en informer les gardes-côtes et les autorités de police, favoriser une culture du partage de l'information accompagnée d'un mécanisme de collecte, d'analyse et de diffusion des données;

g) S'agissant des systèmes d'identification automatique des navires, les États de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale devraient effectuer des évaluations des besoins et une analyse des principaux obstacles et des domaines critiques, en vue de passer en revue l'infrastructure en place et de déterminer le matériel et les formations nécessaires;

h) Afin d'utiliser des données d'identification et de suivi des navires à grande distance, les États de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale devraient créer des centres de données nationaux ou faire appel à d'autres centres en vue de se conformer aux règlements prévus par la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et d'exécuter les obligations découlant de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes; indiquer à l'OMI les centres de données qui seront utilisés; analyser le coût des activités de surveillance menées par l'État du port d'après le trafic portuaire; et envisager de créer des polygones spéciaux dans les zones critiques pour permettre aux États côtiers d'assurer une surveillance;

i) Les États membres de la CEDEAO et de la CEEAC devraient envisager de prendre des mesures en vue d'aider à ériger en infraction les actes de piraterie et à mettre en place des institutions judiciaires chargées de ces questions;

j) Les organes de police des États membres de la CEDEAO et de la CEEAC devraient envisager de prendre des mesures pour se mettre en rapport avec les réseaux régionaux et internationaux existants aux fins de combattre la criminalité organisée, y compris les activités criminelles en mer. Ils devraient en particulier envisager d'adhérer au système mondial de communication policière d'INTERPOL (I-24/7), qui leur permet de mettre en commun les informations, de coordonner leurs activités et d'accéder aux bases de données de l'organisation;

Partenaires internationaux :

a) Fournir un appui logistique à la CEDEAO et à la CEEAC afin d'améliorer leurs moyens de lutter contre la piraterie dans le golfe de Guinée, en particulier s'agissant de l'infrastructure, des radars, du matériel de communication et de la formation du personnel chargé de la sécurité maritime;

b) Aider la CEDEAO à mettre sur pied un centre commun de coordination, sur le modèle du CRESMAC établi à Pointe-Noire, qui améliorerait l'aptitude de la Commission à collecter et diffuser des données sur la sécurité maritime en Afrique de l'Ouest;

c) Fournir un appui logistique aux centres d'échange de renseignements qui doivent être créés en vertu du mémorandum d'accord conclu entre l'OMI et l'OMAOC, au CRESMAC de Pointe-Noire et à un centre analogue pour la CEDEAO, lorsqu'il sera créé, ainsi que pour les trois centres multinationaux de coordination de la CEEAC établis en Angola, au Congo et au Cameroun;

Organismes des Nations Unies :

a) Tenant compte des activités pertinentes menées par l'OMI et d'autres entités des Nations Unies dans la région, ainsi que des dispositions de la résolution 2018 (2011) du Conseil de sécurité, l'ONU devrait collaborer avec la CEDEAO, la CEEAC et la Commission du golfe de Guinée en vue de faciliter la tenue dès que possible du sommet des chefs d'État des pays membres des trois organisations régionales, qui devrait aboutir à l'élaboration d'une stratégie globale de lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée. L'ONU devrait aussi participer aux préparatifs du sommet de manière à assurer son succès;

b) Ainsi que l'ont demandé les trois organisations régionales, les organismes des Nations Unies devraient aider à mobiliser des ressources en vue de contribuer au renforcement des capacités nationales et régionales, et à coordonner l'aide internationale destinée à améliorer la sécurité maritime dans le golfe de Guinée, en consultation étroite avec les États et les organisations de la région;

c) L'OMI devrait continuer de coopérer avec les gouvernements, les armateurs, les assureurs et les représentants du secteur de la marine marchande en vue de mettre au point des directives à l'intention des marins opérant dans le golfe de Guinée;

d) L'ONU devrait collaborer avec la CEEAC, la CEDEAO et la Commission du golfe de Guinée à l'organisation d'une conférence internationale des donateurs en vue de mobiliser des ressources pour acheter des infrastructures et du matériel destinés à appuyer les opérations visant à renforcer la sécurité maritime dans la région et assurer leur entretien.

VI. Observations finales

60. La recrudescence des actes de piraterie dans le golfe de Guinée représente une nouvelle menace de taille pour la paix, la sécurité et les intérêts économiques des États situés le long de la côte du golfe de Guinée et dans l'arrière-pays. Ne pas intervenir aurait des conséquences catastrophiques, en particulier pour les pays producteurs de pétrole, qui sont fréquemment visés à cause de leurs précieuses ressources, et des pays tels que le Bénin, qui sont largement tributaires de l'activité portuaire, principale source de recettes nationales. Quelques interlocuteurs ont dit craindre que certaines attaques aient de possibles mobiles politiques, leurs auteurs pouvant chercher à utiliser la piraterie comme une arme pour influer sur l'évolution de la situation politique dans certains États de la région.

61. En réponse à l'augmentation des actes de piraterie dans le monde, plusieurs exploitants de navires commerciaux privés envisagent d'employer, s'ils ne le font pas déjà, des agents de sécurité armés privés à bord des navires. Cela a des conséquences pour les États côtiers concernant certains aspects liés à l'embarquement, au débarquement et au transport de ces agents, ainsi que les armes à feu et le matériel de sécurité, questions qui devront être abordées à l'OMI et au niveau régional de manière à préciser les positions et les politiques des États sur ces questions. Certains interlocuteurs ont proposé que ces sociétés privées, en particulier les sociétés d'extraction du pétrole et du gaz, soient encouragées à subventionner ou à amortir les coûts liés à la sécurité maritime en payant des taxes

ou des droits de licence plus élevés, qui viendraient alimenter un fonds commun pour la sécurité maritime.

62. La mission a constaté que tous les pays de la région étaient très préoccupés par la menace croissante que représente la piraterie, même si la nature et le niveau de leurs interventions varient. Certains d'entre eux ont manifesté la volonté politique de contrer cette menace au niveau le plus élevé et ont déjà adopté plusieurs mesures préventives à cette fin. Mais le phénomène de l'augmentation rapide des actes de piraterie a pris de court plusieurs pays de la région. Par ailleurs, les autorités béninoises ont indiqué que, depuis l'inauguration du port de Cotonou, le 1er août 1965, le premier acte de piraterie n'avait été enregistré qu'en 2009.

63. La mission a pris note de la détermination et de la volonté des divers États de la région de faire face à cette menace croissante. Il est toutefois évident que leurs capacités nationales et régionales varient et sont dans l'ensemble limitées. La mission a donc conclu que la plupart des États de la région du golfe de Guinée ne pourraient pas à eux seuls prévenir ou gérer efficacement la menace qui pèse sur la sécurité maritime dans leurs eaux côtières. De plus, même si les États membres de la CEEAC ont élaboré et mis en place un dispositif commun relativement complet de lutte contre la piraterie ces trois dernières années, leurs efforts louables demeuraient limités du point de vue de leur portée et de leur efficacité, et ne couvraient pas l'ensemble de la région du golfe de Guinée.

64. La mission a conclu qu'une stratégie régionale de lutte contre la piraterie ne pourra être viable et durable que si elle tient compte des causes profondes de ce phénomène, qui trouvent leur origine dans le chômage élevé chez les jeunes, les disparités de revenu importantes au sein de la société, la circulation non contrôlée d'armes illicites et le problème de la corruption.

65. Les patrouilles maritimes organisées conjointement par le Nigéria et le Bénin constituent un modèle de coopération entre États pour combattre la piraterie dans le golfe de Guinée. La mission considère toutefois que cette initiative n'est qu'une solution temporaire. Une stratégie à long terme doit passer par la coordination de tous les efforts déployés par les États concernés de la région pour empêcher que les pirates puissent trouver refuge dans l'un d'entre eux et attaquer les pays voisins à partir de celui-ci. La mission a conclu qu'une aide importante de la communauté internationale serait nécessaire pour que cette stratégie régionale puisse prendre effet. Les États de la région se sont en particulier félicités du concours apporté par l'ONU, notamment de l'envoi par le Secrétaire général de la mission d'évaluation dans le golfe de Guinée et de l'adoption de la résolution 2018 (2011) du Conseil de sécurité. Ils ont demandé à l'Organisation de renforcer et de poursuivre sa coopération afin de mettre à profit cet élan. Les États et les organisations de la région ont aussi souligné qu'il importait de mettre à disposition des moyens logistiques essentiels, en particulier des aéronefs ainsi que des navires et des bateaux pour assurer une surveillance et effectuer des patrouilles. Dans une première étape, il est indispensable de fournir des ressources au Nigéria et au Bénin pour qu'ils continuent d'organiser des patrouilles communes en attendant l'adoption d'un accord permanent et à long terme.

66. Par ailleurs, il est de la plus haute importance, en particulier après l'adoption de la résolution 2018 (2011) du Conseil de sécurité, que l'ONU collabore avec la CEEAC, la CEDEAO et la Commission du golfe de Guinée, les trois organisations régionales participant à la lutte contre la piraterie dans la région, en vue de

convoquer dès que possible le sommet commun de la CEEAC, la CEDEAO et la Commission du golfe de Guinée, préconisé par le Conseil pour servir de cadre à l'élaboration d'une stratégie globale de lutte contre la piraterie dans la région.

67. L'ONU est particulièrement bien placée pour assurer la coordination des efforts déployés dans ce domaine. L'Organisation pourrait en particulier encourager les États de la région à prendre des mesures, à mobiliser un soutien international à l'appui des activités menées dans la région et à aider à coordonner l'aide internationale de manière à satisfaire aux conditions nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la piraterie et un plan d'action pour le golfe de Guinée, qui soient efficaces.

68. La mission voudrait exprimer sa profonde reconnaissance pour le soutien apporté par les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies établies au Bénin, au Nigéria, au Gabon et en Angola. Leur aide collective et généreuse a contribué pour une très grande part à la conduite harmonieuse des travaux de la mission. La mission remercie aussi la Commission de la CEDEAO, le secrétariat de la CEEAC, le secrétariat exécutif de la Commission du golfe de Guinée et les Gouvernements béninois, nigérian, gabonais et angolais de leur coopération.